Tweede Kamer der Staten-Generaal

2

Vergaderjaar 2015–2016

31 753 Rechtsbijstand

Nr. 118

BRIEF VAN DE MINISTER VAN VEILIGHEID EN JUSTITIE

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 31 mei 2016

Op 30 november 2015 is aan uw Kamer het rapport «Herijking rechtsbijstand – Naar een duurzaam stelsel voor de gesubsidieerde rechtsbijstand» van de «Commissie Onderzoek oorzaken kostenstijgingen stelsel gesubsidieerde rechtsbijstand en vernieuwing van het stelsel» onder voorzitterschap van mr. A. Wolfsen (hierna: de commissie-Wolfsen) aangeboden.[1] Bij dezen zend ik uw Kamer de kabinetsreactie op het rapport van de commissie-Wolfsen. In deze reactie worden maatregelen gepresenteerd die het stelsel van gesubsidieerde rechtsbijstand toekomstbestendig maken. Belangrijkste uitgangspunt daarbij is de toegang tot het recht en daarmee een goede, laagdrempelige en zo eenvoudig mogelijke geschiloplossing waarbij de rechten van rechtzoekenden voorop staan. De versterkte eerste lijn zal daaraan gaan bijdragen. De raad voor rechtsbijstand (hierna: de raad) zal als regievoerende instantie zorgdragen voor een goede afstemming tussen de eerste- en de tweedelijnsrechtsbijstand.

Aanleiding voor de instelling door het kabinet van de commissie-Wolfsen vormde de aanvaarding van de motie-Scholten c.s.[2] en de motie-Franken c.s.[3] Verzocht is om onderzoek te doen naar de oorzaken van de kostenstijgingen in de gesubsidieerde rechtsbijstand, respectievelijk af te zien van de stelselvernieuwing gesubsidieerde rechtsbijstand en op zoek te gaan naar alternatieve financiering.

Met haar rapport heeft de commissie-Wolfsen uitvoering gegeven aan de opdracht om onderzoek te doen naar de oorzaken van de kostenstijging van gesubsidieerde rechtsbijstand en voorts aanbevelingen te doen voor vernieuwing van het stelsel van gesubsidieerde rechtsbijstand met het oog op een betere budgettaire beheersbaarheid van het stelsel waarbij de toegang tot het recht voor de minder draagkrachtigen gegarandeerd blijft. De commissie is tevens gevraagd om de effecten op het aanbod van

[1] *Kamerstukken II* 2015/16, 31 753, nr. 110; *Kamerstukken I* 2015/16, 34 300 VI, H.
[2] *Kamerstukken I* 2014/15, 34 000 VI, O.
[3] *Kamerstukken I* 2014/15, 34 000 VI, M.

kst-31753-118
ISSN 0921 - 7371
's-Gravenhage 2016

rechtsbijstandverleners in kaart te brengen van het op 1 februari 2015 in werking getreden besluit tot wijziging van onder meer het Besluit eigen bijdrage rechtsbijstand.[4]

Kort na het instellen van de commissie-Wolfsen heeft de Nederlandse orde van advocaten (hierna: de NOvA) een eigen commissie ingesteld met de opdracht mogelijke noodzakelijke vernieuwingen in het stelsel van gefinancierde rechtsbijstand te onderzoeken. Deze «Commissie Duurzaam stelsel gefinancierde rechtsbijstand» onder voorzitterschap van prof. T. Barkhuysen (hierna: de commissie-Barkhuysen) heeft op 2 december 2015 haar eindrapport uitgebracht. Dat rapport speelt in de discussie over de toekomst van het stelsel van gesubsidieerde rechtsbijstand eveneens een rol van betekenis. Op verschillende plekken in deze kabinetsreactie wordt ook ingegaan op het rapport van de commissie-Barkhuysen.

Ter voorbereiding op deze kabinetsreactie is op 15 februari jl. een werkconferentie georganiseerd. Aanwezig waren vertegenwoordigers van de volgende organisaties: de NOvA, de raad voor rechtsbijstand, het juridisch loket, de Sociaal Raadslieden, de Mediatorsfederatie Nederland, het openbaar ministerie, de politie, de Raad voor de rechtspraak, het Verbond van Verzekeraars, de Koninklijke Beroepsorganisatie van Gerechtsdeurwaarders en de Koninklijke Notariële Beroepsorganisatie. Aansluitend daarop hebben op 6 en 7 april jl. expertsessies plaatsgevonden met enkele van de genoemde partijen. De uitkomsten daarvan hebben mede de inhoud van deze reactie vormgegeven.

Deze kabinetsreactie heeft de volgende inhoud:

1. Belangrijkste bevindingen commissie-Wolfsen en commissie-Barkhuysen
1.1 Kostenstijging en oorzaken daarvan
1.2 Functioneren huidig stelsel
1.3 Algemene maatregel van bestuur van 1 februari 2015
2. Uitgangspunten toegang tot het stelsel van gesubsidieerde rechtsbijstand
3. Maatregelen voor een toekomstig stelsel
3.1 Eerste lijn
  3.1.1 Brede eerste lijn
  3.1.2 Multiproblematiek
  3.1.3 Oriëntatiegesprek echtscheiding
  3.1.4 De eerste lijn en de eerste fase van het opsporingsonderzoek
  3.1.5 Diagnose- en triagekorting
  3.1.6 Werklast juridisch loket
3.2 Kwaliteit en vergoedingen advocatuur
  3.2.1 Kwaliteit
  3.2.2 Vergoedingen
    3.2.2.1 Evaluatie en mogelijke herijking
    3.2.2.2 Trajecttoevoegingen
    3.2.2.3 Hoogte vergoeding per punt
    3.2.2.4 Vergoeding werkzaamheden in eerste lijn
    3.2.2.5 Bewerkelijke zaken
    3.2.2.6 Maximumvergoeding
3.3 Inkomens- en vermogenstoets
  3.3.1 Eigen woning
  3.3.2 Inkomenspositie bij echtscheiding
  3.3.3 Positie verdachte bij schorsing inbewaringstelling

[4] Besluit van 29 januari 2015, houdende wijziging van het Besluit eigen bijdrage rechtsbijstand, het Besluit vergoedingen rechtsbijstand 2000 en het Besluit toevoeging mediation in verband met het treffen van enige maatregelen inzake de gesubsidieerde rechtsbijstand; *Stb.* 2015, 35.

3.4 Overkoepelend: regierol raad voor rechtsbijstand
3.4.1 Samenvoeging raad en juridisch loket
3.4.2 Organisatorische positie raad
3.4.3 Oriëntatietoets
3.4.4 Regie bij massaschadezaken
3.4.5 Inning eigen bijdrage
3.5 Diversen
3.6 Andere inzichten
3.6.1 Onderdelentrechter
3.6.2 Vervallen bezwaarfase en hoger beroep
3.6.3 Begrotingsfonds
4. Financiële gevolgen
5. Vervolg
6. Overig
6.1 Beleidsdoorlichting rechtsbijstand
6.2 Tariefregulering
7. Tot slot

1. Belangrijkste bevindingen commissie-Wolfsen en commissie-Barkhuysen

1.1 Kostenstijging en oorzaken daarvan

De aanleiding voor het instellen van de commissie-Wolfsen was het debat over de kostenstijgingen binnen het stelsel van gesubsidieerde rechtsbijstand tijdens de begrotingsbehandeling van Veiligheid en Justitie voor het jaar 2015 in de Eerste Kamer. De commissie concludeert in haar rapport dat de uitgaven door het Ministerie van (Veiligheid en) Justitie ten behoeve van het stelsel zijn toegenomen van € 329 miljoen in 2002 naar € 469 miljoen in 2013. Vanaf 2013 zijn de uitgaven gedaald naar € 440 miljoen in 2014 en € 415 in 2015.[5]

Ontwikkeling uitgaven ministerie (x € 1 miljoen)														
	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Totale uitgaven o.b.v. begroting VenJ	329	338	355	374	386	408	417	443	457	467	480	469	440	415

De uitgaven aan alleen toevoegingen en piketrechtsbijstand, dus de kosten van het stelsel exclusief de apparaatskosten van raad en juridisch loket, zijn toegenomen van € 287 miljoen in 2002 naar € 392 miljoen in 2014. De uitgaven in 2002 van € 287 miljoen komen, als gecorrigeerd wordt voor inflatie, overeen met een bedrag van € 353 miljoen in 2014.[6] De commissie-Wolfsen komt op basis daarvan tot de conclusie dat de kosten, gecorrigeerd voor inflatie, tussen 2002 en 2014 zijn gestegen van € 353 miljoen naar € 392 miljoen, ofwel een reële stijging van 11 procent van de uitgaven (exclusief apparaatskosten) over de jaren 2002–2014.

De commissie-Barkhuysen heeft voor een benadering van de uitgavenverplichting van de raad aan reguliere toevoegingen gekozen en komt op

[5] De commissie-Wolfsen heeft overige uitgaven zoals kosten van tolk- en vertaalwerkzaamheden, subsidie aan Vluchtelingenwerk Nederland en beheerkosten asiel, in het kader van de verlening van rechtsbijstand buiten beschouwing gelaten.
De daling van uitgaven vanaf het jaar 2013 was voorzien als gevolg van eerdere maatregelen van het kabinet, opgenomen in het Besluit aanpassingen eigen bijdrage rechtzoekenden en vergoeding rechtsbijstandverleners. Dit besluit is op 1 oktober 2013 in werking getreden.

[6] De uitgaven aan alleen toevoegingen en piketrechtsbijstand, dus de kosten van het stelsel exclusief de apparaatskosten van raad en juridisch loket, bedroegen € 368 miljoen. De uitgaven in 2002 van € 287 miljoen komen, als gecorrigeerd wordt voor inflatie, overeen met een bedrag van € 355 miljoen in 2015.

basis daarvan tot een andere uitkomst.[7] Volgens de commissie-Barkhuysen is er geen sprake van een ongebreidelde groei in uitgaven. De commissie-Barkhuysen constateert een daling vanaf 2011 van uitgaven aan gesubsidieerde rechtsbijstand. De commissie-Wolfsen verbindt aan de reële stijging van 11 procent geen kwalificatie.

Beide commissies identificeren enkele algemene ontwikkelingen en achtergronden die van invloed zijn op het gebruik van het stelsel van gesubsidieerde rechtsbijstand. Daarbij vallen niet alleen de individualisering en de juridisering op, maar ook de veranderingen in de maatschappij, waaronder de verzakelijking en de toenemende complexiteit ervan. Daarnaast worden economische veranderingen en demografische ontwikkelingen genoemd, evenals wijzigingen in het stelsel als zodanig. Wijziging van regelgeving kan ook een reden zijn voor toename of afname van rechtszaken, waardoor een extra beroep op het stelsel kan plaatsvinden. Beide commissies concretiseren deze ontwikkelingen voor enkele specifieke rechtsterreinen.

1.2 Functioneren huidig stelsel

Het stelsel van gesubsidieerde rechtsbijstand kenmerkt zich door het forfaitaire karakter ervan. Kort gezegd houdt dit in dat de rechtsbijstandverlener voor zijn werkzaamheden op grond van de Wet op de rechtsbijstand (hierna: Wrb) en het Besluit vergoedingen rechtsbijstand 2000 (hierna: Bvr) in beginsel een vaste forfaitaire vergoeding per zaakstype ontvangt, die is afgestemd op de gemiddelde tijdsbesteding voor dat soort zaken. Er bestaat geen reden dat forfaitaire karakter te veranderen.

Een goed en duurzaam stelsel van gesubsidieerde rechtsbijstand is onmisbaar om de toegang tot het recht voor minder draagkrachtige burgers te waarborgen. Zij hebben immers vaak onvoldoende middelen om naar de rechter te gaan of op andere wijze een rechtvaardige oplossing voor hun problemen te verwezenlijken. De commissie-Wolfsen concludeert dat er voldoende rechtsbijstand beschikbaar is voor alle type zaken en voor mediation. Online hulpmiddelen die burgers in staat stellen veelvoorkomende juridische problemen te diagnosticeren en die bijpassende oplossingen aanreiken, worden benut. Tegenover dit positieve beeld staat echter wel de conclusie dat het stelsel op onderdelen doelmatiger kan.

Een belangrijke conclusie van de commissie-Wolfsen is dat het binnen het stelsel ontbreekt aan een goede coördinatie tussen de eerste- en tweedelijns rechtsbijstand. Op de wijze waarop problemen van rechtzoekende worden opgelost, wordt onvoldoende regie gevoerd. Hierdoor is onvoldoende verzekerd dat de rechtzoekende in alle gevallen die rechtsbijstand krijgt die het meest passend is bij het voorliggende probleem en/of aansluit bij zijn werkelijke behoefte. De commissie-Wolfsen wijst erop dat het stelsel thans onvoldoende kostenbewust gedrag van rechtzoekenden en rechtsbijstandverleners stimuleert.

Het gebrek aan coördinatie klemt ook bij de zaken waarbij de zogenaamde multiproblematiek aan de orde is. Hierdoor is er vaak onvoldoende aandacht voor de achterliggende oorzaak van het probleem en wordt geen duurzame oplossing bereikt. Dat leidt ertoe dat deze rechtzoekenden frequent een beroep op het stelsel moeten doen. Het gebrek aan coördinatie manifesteert zich voorts waar het stelsel overlapt met private

[7] Eindrapport «Commissie Duurzaam stelsel gefinancierde rechtsbijstand» (december 2015), p. 32, en Tussenrapport «Commissie Duurzaam stelsel gefinancierde rechtsbijstand» (juni 2015) p. 13.

voorzieningen, zoals een rechtsbijstandsverzekering of een ledenorganisatie die in rechtsbijstand voorziet. De commissie-Wolfsen wijst verder op de behandeling van echtscheidingszaken met een hoog aantal vervolgtoevoegingen en op het ontbreken van een goede toetsing op de doelmatigheid van de bestede extra uren bij strafzaken. Tot slot stelt de commissie-Wolfsen vast dat de inning van de aan rechtzoekenden opgelegde eigen bijdrage vaak achterwege blijft waardoor een wezenlijke doelmatigheidsprikkel feitelijk wordt uitgeschakeld.

1.3 Algemene maatregel van bestuur van 1 februari 2015

Op 1 februari 2015 is het besluit in werking getreden dat onder meer maatregelen bevat om op korte termijn de beheersbaarheid van het stelsel te verbeteren. Deze maatregelen richten zich grotendeels tot de rechtsbijstandverlener: een geringe generieke verlaging van de basisvergoeding per punt, een tijdelijke stopzetting van de indexering van de vergoeding (en de eigen bijdrage voor rechtzoekenden), een puntenverlaging voor onderdelen van het straf(proces)recht en een verlaging van de vergoeding in bewerkelijke strafzaken.[8] De commissie-Wolfsen constateert dat dit besluit geen effect lijkt te hebben op het aantal aan het stelsel deelnemende rechtsbijstandverleners. Het aantal rechtsbijstandverleners dat op basis van toevoegingen werkt, stijgt elk jaar en er is volgens de commissie sprake van een goede, over de jaren vrij stabiele, spreiding over de verschillende leeftijdscategorieën. Er is geen reden te veronderstellen dat de uitstroom van de oudere advocaten niet opgevangen zou kunnen worden door de nieuwkomers. De raad constateert in zijn Monitor Gesubsidieerde Rechtsbijstand 2014 dat de vraag naar en het aanbod van gesubsidieerde rechtsbijstand in de tweede lijn tot op heden met elkaar in evenwicht zijn. Op basis van de kwantitatieve ontwikkeling is volgens de monitor niet uit te sluiten dat op termijn geleidelijk zelfs een aanbodoverschot zou kunnen ontstaan. Dit sluit aan bij de conclusie van het WODC in de Monitor Rechtspleging en Civiel (2012) dat er geen zorgen zijn over de continuïteit van de dienstverlening in de nabije toekomst. De commissie-Barkhuysen spreekt wel haar zorg uit dat het aanbod van advocaten achterblijft bij het beroep op het stelsel. Het WODC constateert in de genoemde Monitor Rechtspleging en Civiel dat minder jongeren tot het beroep van advocaat toetraden, maar dat dit primair te wijten lijkt aan verminderde vraag en niet aan tekortschietend aanbod. Gelet op het voorgaande ziet het kabinet geen aanleiding om de wijzigingen die met de algemene maatregel van bestuur van 1 februari 2015 zijn doorgevoerd ongedaan te maken.

2. Uitgangspunten toegang tot het stelsel van gesubsidieerde rechtsbijstand

Tijdens de eerder genoemde werkconferentie op 15 februari jl. is een kader voor de toekomst van de gesubsidieerde rechtsbijstand gepresenteerd dat is opgesteld aan de hand van de rapporten van de commissie-Wolfsen en de commissie-Barkhuysen. Het hieronder beschreven kader dient als een basis te worden gezien van waaruit het kabinet het stelsel van gesubsidieerde rechtsbijstand inricht.

1. De toegang tot het recht, en daarmee tot een goede oplossing van een geschil, staat voorop.
2. Minder draagkrachtige rechtzoekenden kunnen zich voor informatie, advies en een eenvoudige behandeling wenden tot door de

[8] Besluit van 29 januari 2015, houdende wijziging van het Besluit eigen bijdrage rechtsbijstand, het Besluit vergoedingen rechtsbijstand 2000 en het Besluit toevoeging mediation in verband met het treffen van enige maatregelen inzake de gesubsidieerde rechtsbijstand; *Stb.* 2015, 35.

overheid gefinancierde eerstelijnshulp verleend door mensen met kennis en vaardigheden die aansluiten bij het probleem, de werkelijke behoefte en de vraag of het geschil van de rechtzoekende.

3. Een onafhankelijke instantie houdt de regie over de eerste- en de tweedelijnshulp. Deze instantie neemt de beslissing over het al dan niet verlenen van een toevoeging voor tweedelijnsrechtsbijstand. Het belang van de rechtzoekende is leidend.
4. De geheimhoudingsplicht van advocaten wordt gerespecteerd.
5. Differentiatie en maatwerk zijn nodig, zowel op stelselniveau als op het niveau van de hulpvraag van de rechtzoekende.
6. De kwaliteit van rechtsbijstandverleners is verzekerd.
7. Rechtsbijstandverleners ontvangen een adequate honorering aan de hand van een evenwichtige en actuele vergoedingensystematiek.
8. De vrije advocaatkeuze wordt gegarandeerd, met in achtneming van jurisprudentie van het EHRM.
9. Het toezicht op de inhoudelijke kwaliteit van de advocatuur in het stelsel blijft gewaarborgd.
10. Het stelsel heeft een forfaitair karakter. De puntentoekenning wordt periodiek geëvalueerd en zo nodig herijkt.
11. De overheidsuitgaven aan rechtsbijstand zijn zoveel mogelijk voorspelbaar. Misbruik van het stelsel wordt voorkomen.
12. Het stelsel bevordert een doelmatige besteding van de financiële middelen.

Het kabinet acht de toegang tot het recht een kernwaarde van een goed functionerende rechtsstaat. De toegang tot de rechtsbijstand voor min- en onvermogende rechtzoekenden maakt daar een essentieel onderdeel van uit. Uitgangspunt is daarom dat alle rechtzoekenden, ongeacht hun draagkracht, voldoende toegang tot het recht en de rechter hebben. Met de tijd verandert de context waarin het stelsel van gesubsidieerde rechtsbijstand functioneert en daarmee veranderen ook de uitdagingen waarvoor het stelsel wordt gesteld. Zo zijn de mogelijkheden die burgers hebben om conflicten en juridische problemen op te lossen aan verandering onderhevig. Door de komst van het internet zijn er bijvoorbeeld mogelijkheden gekomen om een echtscheiding op een andere, minder traditionele manier af te handelen via de website www.rechtwijzer.nl. Mits de rechten van rechtzoekenden gegarandeerd blijven, moeten dergelijke alternatieven worden toegejuicht en ook vanuit het domein van de gesubsidieerde rechtsbijstand worden gestimuleerd. De zes suggesties over de toegang tot het recht van 24 personen uit de juridische sector zijn daarbij een belangrijke inspiratiebron.[9] Zo kan de suggestie dat er prikkels moeten zijn om oplossingen te stimuleren, in plaats van procederen, alleen maar worden onderschreven. De zes suggesties komen ook deels terug in de aanbevelingen van de commissie-Wolfsen, zoals de databank met recensies over de kwaliteit van juridische dienstverleners. Daarnaast kan gewezen worden op de motie van het Kamerlid Recourt (PvdA) die oproept tot het uitschrijven van een divorce challenge.[10] Dit zijn aansprekende ontwikkelingen die de mogelijkheden voor rechtzoekenden kunnen verruimen. Deze motie wordt dan ook zoals eerder bericht aan uw Kamer uitgevoerd.[11] Het kabinet miskent daarmee overigens niet dat de rechterlijke beslissing als «stok achter de deur» een belangrijke functie vervult. Juist voor hen die zich in een kwetsbare en afhankelijke positie bevinden ten opzichte van wederpartijen biedt de rechterlijke beslissing de noodzakelijke rechtsbescherming. Bovendien kan een rechterlijke

---

[9] J.M. Barendrecht e.a., «Zes Suggesties voor Toegang tot recht«, *NJB* 2015/1322, afl. 27, p. 1816–1820.
[10] *Kamerstukken II* 2015/16, 34 300 VI, nr. 40.
[11] *Kamerstukken II* 2015/16, 33 836, nr. 15.

beslissing soms juist verdere escalatie voorkomen of een einde maken aan slepende onderhandelingen. Het gaat erom dat in een concrete situatie een bewuste afweging wordt gemaakt, zodat op een zo efficiënt en voor de rechtzoekende zo laagdrempelig mogelijke wijze de beschikbare middelen ten behoeve van gesubsidieerde rechtsbijstand worden ingezet.

Voor het kabinet staat bij de beoordeling van de vraag of en in hoeverre het stelsel aanpassing behoeft het perspectief van de rechtzoekende die binnen het domein van de gesubsidieerde rechtsbijstand valt voorop. Van belang is dat rechtzoekenden geholpen worden met een goede oplossing van het geschil en dat zij beroep moeten kunnen doen op door de overheid gesubsidieerde rechtsbijstand. Vaak kan een conflict echter ook zonder (gesubsidieerde) rechtsbijstand worden opgelost. Uit zowel de recent verschenen Geschilbeslechtingsdelta 2014 als uit het WODC-onderzoek naar niet-gebruik van rechtsbijstand[12] blijkt dat burgers langs zeer diverse wegen hun geschillen oplossen en er veelal ook in slagen hun problemen zelf op te lossen of hun doel te bereiken zonder bijstand van rechtsbijstandverleners. Als er wel een rechtsbijstandverlener wordt ingeschakeld, wordt het probleem niet vaker dan bij niet-gebruikers opgelost. Deze noties zijn ook voor de herijking van de gesubsidieerde rechtsbijstand van belang, nu deze mede beoogt het stelsel sterker met het omringende juridische en sociale landschap te verbinden.

3. Maatregelen voor een toekomstig stelsel

Nederland kent een ruimhartig stelsel van gesubsidieerde rechtsbijstand. Ook uit internationaal vergelijkend onderzoek blijkt steevast dat het budget dat per hoofd van de bevolking wordt besteed aan het Nederlandse stelsel van gesubsidieerde rechtsbijstand royaal te noemen is.[13]

Gelet op de bevindingen van de beide commissies acht het kabinet de conclusie gerechtvaardigd dat het stelsel op hoofdlijnen goed functioneert. Tegelijkertijd zijn er redenen om het stelsel op onderdelen te verbeteren. De goede aspecten van het huidige stelsel blijven bewaard en verbeteringen worden aangebracht waar nodig. Zo wordt het huidige forfaitaire karakter van het stelsel in stand gelaten.

Het rapport van de commissie-Wolfsen bevat waardevolle inzichten in het functioneren van het stelsel en daarop gebaseerde aanbevelingen ter verbetering van het stelsel. Het pakket is gepresenteerd als een totaalpakket, dat wil zeggen dat de aanbevelingen in onderling verband en samenhang moeten worden gezien. Het is een evenwichtig pakket met maatregelen, waarbij geldt dat de afzonderlijke maatregelen voor de verschillende partijen in het stelsel soms heel gunstig uitpakken en soms minder gunstig. Juist daarom is het van belang om het als één geheel te zien en de aanbevelingen te beschouwen als een kwestie van «geven en nemen». De aanbevelingen van de commissie-Wolfsen zijn voor het kabinet dan ook het uitgangspunt geweest bij het formuleren van de kabinetsreactie, uiteraard indachtig het hiervoor geschetste kader waaraan het stelsel van gesubsidieerde rechtsbijstand moet voldoen. Voor het overgrote deel worden de maatregelen van de commissie-Wolfsen overgenomen. De aanbevelingen van de commissie-Barkhuysen zijn hierbij ook betrokken, evenals aanvullende geluiden, onder meer vanuit de genoemde expertsessies.

---

[12] *Kamerstuk* 31 753, nr. 107.
[13] Zie bijvoorbeeld de EU JUSTICE SCOREBOARD 2016, figuur 19.

Op basis van het voorgaande is het kabinet gekomen tot maatregelen die in vijf onderdelen uiteen vallen: de eerste lijn, de kwaliteit en vergoedingen van de advocatuur, de inkomens- en vermogenstoets, de regierol van de raad en enkele aanvullende maatregelen.

3.1 Eerste lijn

Een brede eerste lijn zal het vertrekpunt worden in het stelsel. Het juridisch loket werkt in de eerste lijn samen met andere partijen om het probleem van rechtzoekenden op een goede en zo laagdrempelig en eenvoudig mogelijke manier op te lossen. De rechtzoekende moet (rechts-)bijstand krijgen die het meest passend is bij zijn probleem en aansluit bij zijn werkelijke behoefte. Onder de maatregelen die de eerste lijn betreffen, vallen de organisatie van de eerste lijn, de aanpak van multiproblematiek, het oriëntatiegesprek bij echtscheidingen en de eerste fase van het opsporingsonderzoek.

3.1.1 Brede eerste lijn

De eerste lijn wordt versterkt en verbreed, waarbij het probleem van de rechtzoekende en het leveren van maatwerk centraal komt te staan. Daarvoor is nodig dat de intake verbetert, maar ook dat de eerste lijn meer ruimte krijgt om problemen voor rechtzoekenden op te lossen. Ook is van belang dat de kwaliteit wordt verbeterd, onder andere door andere partijen in het stelsel te betrekken.

De rechtzoekende kan in de toekomstige situatie voor de intake terecht bij het juridisch loket. Overigens kan een rechtzoekende in toenemende mate op websites van de raad en het juridisch loket informatie vinden over de verschillende mogelijkheden waarop hij met zijn conflict om kan gaan. Hij kan, indien een probleem zich daarvoor leent, ook terecht bij andere rechtsbijstandverleners, zoals een advocaat. Daarnaast kan hij, onder andere op doorverwijzing van het juridisch loket, terecht bij andere organisaties, zoals de Sociaal Raadslieden. Op basis van convenanten krijgen dergelijke organisaties een nadrukkelijkere rol en functie in de eerste lijn en kunnen zij direct verwijzen naar tweedelijnsrechtsbijstand. Daarvoor is wel vereist dat kwaliteitsafspraken worden gemaakt, zodat zij ook in staat worden gesteld om die doorverwijzing voor hun rekening te nemen. Alle relevante gegevens van de rechtzoekende moeten bij de intake in de eerste lijn beschikbaar zijn. Een goede informatie-uitwisseling is hierbij van groot belang. Het door de raad en het juridisch loket te ontwikkelen klantvolgsysteem draagt hieraan bij.

Het juridisch loket verleent in de plannen van het kabinet rechtsbijstand via het spreekuur en de eenvoudige behandeling. Voor de eenvoudige behandeling zal een beperkte eigen bijdrage worden gevraagd. Het ligt in de rede dat het juridisch loket uit het oogpunt van efficiency niet voor elk type juridisch probleem de benodigde deskundigheid zal opbouwen die nodig is voor het aanbieden van de eenvoudige behandeling. Daarom blijft de mogelijkheid tot het verlenen van een toevoeging voor zaken waarbij de rechtsbijstand bestaat uit het geven van een eenvoudig rechtskundig advies (oftewel: de lichte advies toevoeging) behouden. Vanwege verzwaring van de taken van het juridisch loket zullen de huidige eisen die worden gesteld aan medewerkers van het juridisch loket worden verhoogd. Hiervoor zal worden geïnvesteerd in de kwaliteit van de medewerkers van het juridisch loket. Ook een sterker netwerk, zoals hiervoor beschreven, zal aan de kwaliteitsverbetering van de eerste lijn bijdragen. In de eerste lijn worden verwijsafspraken gemaakt en best practices opgesteld. Met aandacht voor de regionale verschillen in de sociale kaart zullen landelijke afspraken worden nagestreefd. Wetgeving

zal het mogelijk moeten maken dat bij doorverwijzing de relevante gegevens ook aan hulpverleners in het sociaal domein kunnen worden verstrekt.

Meer dan nu zal het juridisch loket samenwerken met andere (rechts)bijstandsverleners en worden rechtzoekenden doorverwezen als dat noodzakelijk wordt geacht ten behoeve van de oplossing van het geschil. De (proces)ervaring en specialistische kennis van advocaten en mediators kunnen straks door de medewerkers van het juridisch loket worden benut voor het inwinnen van advies in complexe gevallen of het verzorgen van opleidingen. Daarvoor zijn verschillende modaliteiten denkbaar waartoe convenanten of samenwerkingsovereenkomsten kunnen worden gesloten. Uit de eerder genoemde expertsessies is gebleken dat de meeste bij het stelsel betrokken partijen weinig meerwaarde zien in incorporatie van advocaten en mediators door in het juridisch loket voor het rechtstreeks verlenen van eerstelijns rechtsbijstand aan rechtzoekenden, zoals de commissie-Wolfsen heeft aanbevolen. Het kabinet zal daarom nu niet inzetten op het onverkort positioneren van advocaten als rechtsbijstandverleners bij het juridisch loket, maar de mogelijkheid daartoe sluit het kabinet in de situaties waar dat nodig wordt geacht, niet uit.

Naar aanleiding van het Verantwoordingsonderzoek 2013 van de Algemene Rekenkamer is toegezegd om het WODC in de eerste helft van 2016 opdracht te geven een nadere internationale verkenning van de uitgaven per toevoeging uit te voeren. Hier is mee gewacht zodat deze verkenning ook gebruikt kan worden om informatie te vergaren die nuttig kan zijn bij de uitwerking van de aanbevelingen van de commissie-Wolfsen. De verkenning zal daarom worden benut om inzicht te krijgen in de modaliteiten die verschillende landen kennen voor de inzet van rechtsbijstandverleners in de eerste lijn en op de effecten hiervan op de uitgaven, onder meer die per toevoeging. De informatie die dit onderzoek zal opleveren kan helpen bij het bepalen van de meerwaarde van de inzet van advocaten in de eerste lijn. Hiermee wordt tevens invulling gegeven aan de toezegging aan uw Kamer tijdens het algemeen overleg op 26 maart 2014 inhoudende dat bij de inrichting van de eerste lijn wordt onderzocht in hoeverre juridische expertise door het juridisch loket kan worden ingekocht uit de markt van advocaten, gerechtsdeurwaarders en verzekeraars.

Wanneer een rechtzoekende aanspraak kan maken op andere juridische hulpverlening, zoals een rechtsbijstandverzekering, is het niet nodig dat het budget van de gesubsidieerde rechtsbijstand wordt aangesproken. De vraag of de rechtzoekende een beroep kan doen op een private voorziening komt nu niet structureel aan de orde bij de aanvraag van een toevoeging, terwijl dit niet alleen voor de overheid maar ook voor de rechtzoekende financieel gunstiger kan zijn. Immers, door een beroep te doen op bijvoorbeeld een bestaande rechtsbijstandverzekering die een dekking geeft voor het probleem of het geschil van de rechtzoekende, hoeft er geen eigen bijdrage te worden betaald voor rechtsbijstand in het stelsel. Het kabinet zal daarom gevolg geven aan de aanbeveling van de commissie-Wolfsen om de mogelijkheden te verkennen om samen met het Verbond van Verzekeraars een database op te zetten waarin (voor het juridisch loket zichtbare) gegevens over rechtsbijstandverzekeringen zijn verwerkt. Naast een juridische basis is voor een dergelijke verzameling van persoonsgegevens ook een aanzienlijke investering in de benodigde IT-infrastructuur vereist. Uit de verkenning zal met name moeten blijken hoe het verwachte rendement van deze maatregel zich verhoudt tot de benodigde investeringen. In ieder geval is het zonder grote investering

mogelijk om in de eerste lijn de rechtzoekende systematisch te bevragen op de aanwezigheid en dekking van een rechtsbijstandverzekering.

Verder zal de genoemde internationale verkenning worden benut om de effecten te onderzoeken van het uitsluiten van gesubsidieerde rechtsbijstand wanneer een rechtzoekende een beroep kan doen op een rechtsbijstandverzekering, alsmede van het afhankelijk stellen van de hoogte van de eigen bijdrage van de verzekerbaarheid van een type probleem. Dit sluit aan op de aanbevelingen van de commissie-Wolfsen voor de middellange termijn.

3.1.2 Multiproblematiek

Van multiproblematiek wordt gesproken wanneer een rechtzoekende meerdere problemen heeft en als gevolg daarvan meerdere toevoegingen aanvraagt. De oorzaak van de problematiek is vaak mede gelegen in de aanwezigheid van structurele sociale en/of financiële problemen van burgers waarvoor nog niet in adequate hulp is voorzien. De versterkte eerste lijn moet eraan bijdragen dat rechtzoekenden die te kampen hebben met multiproblematiek in een zo vroeg mogelijk stadium worden geholpen met hun problemen. Het is in het belang van deze rechtzoekenden die problemen vroegtijdig te signaleren en aan te pakken.[14] Uit het onderzoek van de commissie-Wolfsen blijkt bovendien dat dergelijk meervoudig gebruik tot hoge kosten voor het stelsel leidt.

Multiproblematiek kan naar haar aard niet (volledig) binnen het stelsel van gesubsidieerde rechtsbijstand worden opgelost. Het is problematiek waar breder dan vanuit het stelsel van gesubsidieerde rechtsbijstand naar moet worden gekeken. Er zal bij de verdere uitwerking in overleg worden getreden met andere departementen, de VNG en gemeenten die ook bezig zijn deze problematiek aan te pakken. Voorop staat daarbij dat ook vanuit het stelsel van gesubsidieerde rechtsbijstand, en in het bijzonder de eerste lijn, kan worden bijgedragen aan het oplossen van multiproblematiek, waaronder schuldenproblematiek. Naast juridische begeleiding zal vrijwel altijd hulpverlening door partners buiten het stelsel zijn aangewezen, veelal afkomstig uit het sociale domein. De versterking van de eerste lijn met een kwaliteitsimpuls en betere samenwerking en informatie-uitwisseling tussen rechtsbijstandverleners vormt een voorwaarde om te komen tot een vroege herkenning en analyse van multiproblematiek. Geïnvesteerd zal worden in afspraken met de eerstelijnspartners in brede zin, zoals Sociaal Raadslieden en gemeenten, over doorverwijzing van rechtzoekenden naar de meest passende hulp. Deze afspraken kunnen door de raad in een convenant met de betreffende organisaties worden vastgelegd. Complexe casusposities moeten zo nodig in multidisciplinaire overleggen besproken kunnen worden, analoog aan de persoonsgebonden aanpak in de Veiligheidshuizen. Van de rechtzoekende die in aanmerking wenst te komen voor een toevoeging zal worden verlangd dat hij werk maakt van de oplossing van het structurele probleem waaruit voortdurend conflicten ontstaan. Dat betekent dat zijn medewerking aan het bereiken van deze structurele oplossing niet vrijblijvend kan zijn als hij van gesubsidieerde rechtsbijstand voor de juridische aspecten van zijn conflict gebruik wil maken.

3.1.3 Oriëntatiegesprek echtscheiding

Wat betreft echtscheidingszaken krijgen rechtzoekenden die een beroep willen doen op gesubsidieerde rechtsbijstand te maken met een verplicht oriëntatiegesprek in de eerste lijn. Het doel van dit gesprek is dat de

[14] Zie ook de Rijksincassovisie, *Kamerstuk* 24 515, nr. 336.

rechtzoekende zo goed en vroeg mogelijk wordt geïnformeerd over het aanstaande proces van echtscheiding. Dit past in het kabinetsbeleid om te bevorderen dat echtscheidingen zoveel mogelijk op een minnelijke manier worden opgelost. Daarbij moeten de-escalerende middelen worden ingezet.

Een oriëntatiegesprek met een specialist draagt eraan bij dat partijen vooraf goed zijn geïnformeerd over het proces dat men tegemoet kan zien en over de mogelijkheden die er zijn om er zoveel mogelijk gezamenlijk uit te komen. Dit gesprek staat in het teken van informatieverstrekking en het verkennen van de mogelijkheden hoe de echtscheiding het beste geregeld kan worden voor de betreffende rechtzoekende, zonder dat het gesprek meteen in het teken staat van het juridische traject.

Het oriëntatiegesprek is verplicht behalve in de situatie dat een rechtzoekende bij een voldoende gespecialiseerde echtscheidingsadvocaat/mediator is geweest, die voldoet aan specifiek geldende kwaliteitseisen ten aanzien van onder meer informatieverstrekking en verkenning van (alternatieve) mogelijkheden voor de rechtzoekende.

3.1.4 De eerste lijn en de eerste fase van het opsporingsonderzoek

De aanbevelingen van de commissie-Wolfsen met betrekking tot de eerste lijn en het strafrecht moeten worden gezien in een bredere discussie over de structurele vormgeving van de rechtsbijstand in de eerste fase van het opsporingsonderzoek. Uw Kamer wordt daarover separaat geïnformeerd. Het verlenen van consultatie- en verhoorbijstand blijft in de toekomstige vormgeving vooralsnog voorbehouden aan advocaten die specifiek daarvoor beschikbaar zijn. Andere uitgangspunten zijn dat verdachten – in zaken waarvoor voorlopige hechtenis is toegelaten – enkel ten overstaan van een advocaat afstand kunnen doen van hun recht op consultatiebijstand («standaard consult»), dat consultatiebijstand via videoverbinding plaatsvindt en dat advocaten een of meer dagdelen aanwezig zijn op de centrale ZSM-locaties.

3.1.5 Diagnose- en triagekorting

Gegeven de versterking van de eerste lijn kan de diagnose- en triageregeling (de korting op de eigen bijdrage die bedoeld is als stimulans om rechtzoekenden langs het juridisch loket te laten gaan) worden beëindigd. Om dit niet een de facto verhoging van de eigen bijdrage te laten zijn, zal de eigen bijdrage in alle gevallen worden verlaagd met de korting die nu nog wordt toegekend in het kader van de diagnose- en triageregeling.

3.1.6 Werklast juridisch loket

Om bovenstaande maatregelen door te kunnen voeren zal de capaciteit bij het juridisch loket worden vergroot. Op 8 april 2014 nam uw Kamer een motie aan van de leden Van Tongeren (GL) en Segers (CU) over de uitvoering van een quick scan naar de werkdruk bij het juridisch loket.[15] Hoewel de maatregelen waarop de motie zag geen doorgang hebben gevonden, is aan te nemen dat ook de nieuwe voorstellen effect hebben op de werkbelasting in de eerste lijn. Na de implementatie van de maatregelen wordt de werkbelasting in de eerste lijn gemonitord. Dit zal deel uitmaken van het geheel van de monitoring die naar de effecten van de nieuwe regels plaatsvindt.

---

[15] *Kamerstuk* 31 753, nr. 80.

3.2 Kwaliteit en vergoedingen advocatuur

3.2.1 Kwaliteit

Zowel de NOvA als de raad hebben een verantwoordelijkheid waar het de kwaliteit betreft van advocaten werkzaam in het stelsel van gesubsidieerde rechtsbijstand en kunnen elkaar op dit terrein goed aanvullen. De kwaliteit van een advocaat, maar ook van een mediator, is mede bepalend voor het verloop van een juridische procedure. Er is binnen de advocatuur de afgelopen jaren veel aandacht geweest voor het verhogen en het bevorderen van kwaliteit. De dekens hebben het toezicht op advocaten geïntensiveerd. Voorts oefent het college van toezicht van de NOvA op zijn beurt het toezicht uit op deze taak van de dekens. Het kabinet ziet dat als een goede ontwikkeling. Gelet op de verantwoordelijkheid die de overheid heeft voor een goed functionerend stelsel van gesubsidieerde rechtsbijstand en het gegeven dat de verlening van gesubsidieerde rechtsbijstand een aanzienlijke inzet van publieke middelen vraagt, is het gerechtvaardigd dat door de raad in nauwe samenwerking met de NOvA kwaliteitsregels gesteld worden aan advocaten en andere rechtsbijstandverleners die in het stelsel actief zijn.

De kwaliteitseisen binnen het stelsel van gesubsidieerde rechtsbijstand zullen in de toekomst, meer dan nu het geval is, voor verschillende rechtsgebieden en voor verschillende rechtsbijstandverleners op een vergelijkbaar en adequaat niveau moeten liggen. De kwaliteitseisen die door de diverse specialisatieverenigingen aan hun leden worden gesteld, vormen daartoe voor het kabinet een belangrijk oriëntatiepunt. Daarbij geldt dat het kabinet ermee bekend is dat niet door alle specialisatieverenigingen een gelijkwaardig niveau aan kwaliteitseisen wordt gesteld. Aan de raad zal, met het oog op de verbetering van de kwaliteit, worden gevraagd om in samenspraak met de NOvA tot evenwichtige inschrijvingsvoorwaarden te komen. Indien een advocaat deze voorwaarden niet nakomt, kan hij bij de raad worden uitgeschreven. De raad zal die rol scherper gaan invullen door strenger toe te zien op het naleven van de inschrijvingsvoorwaarden. Het kabinet hecht tevens aan het verder vormgeven van peer review in elk geval ten aanzien van de advocaten die deelnemen aan het stelsel. Deze vorm van kwaliteitsmeting is ook door andere beroepsgroepen omarmd.

Met de aanscherping van de inschrijvingsvoorwaarden wordt voor rechtzoekenden binnen het stelsel beter inzichtelijk welk niveau advocaten hebben. De voorwaarden zullen immers niet alleen worden gepubliceerd op de website van de raad, maar ook meer dan voorheen worden gehandhaafd. Dit biedt voor rechtzoekenden ook voldoende waarborgen ten aanzien van de kwaliteit van de rechtsbijstandsverleners. Een inschrijving bij de raad is dan immers de bevestiging voor de rechtzoekende dat de betreffende rechtsbijstandverlener voldoende gekwalificeerd is. Bovendien zullen de invulling van de peer review en het verbeterde toezicht door het college van toezicht van de NOvA eraan bijdragen dat de kwaliteit van de advocatuur op een goed niveau blijft. Aan de raad zal worden gevraagd om in zijn jaarlijkse monitor nadrukkelijker aandacht te besteden aan de kwaliteit van rechtsbijstandverleners die actief zijn binnen het stelsel.

3.2.2 Vergoedingen

Rechtsbijstandverleners krijgen een adequate vergoeding voor het verlenen van gesubsidieerde rechtsbijstand. Zonder een redelijke vergoeding ontstaat er druk op het aanbod van advocaten en mediators in het stelsel en op de kwaliteit van de door hen te leveren rechtsbijstand.

Naar aanleiding van de adviezen van de commissies-Wolfsen en -Barkhuysen zal de vergoedingensystematiek op hieronder genoemde wijze worden aangepast.

3.2.2.1 Evaluatie en mogelijke herijking

Er wordt een onafhankelijke commissie in het leven geroepen die de puntenaantallen per zaakscategorie evalueert. Daarna zullen de puntenaantallen zo nodig herijkt worden. Ook de puntentoeslagen zullen worden bekeken. De huidige puntenaantallen zijn gebaseerd op het rapport van de commissie-Maan en tijdschrijfgegevens van minstens twintig jaar geleden.[16] De opdracht aan de commissie beperkt zich niet tot de puntenaantallen en -toeslagen; er wordt ook gevraagd om te kijken welke prikkels in de vergoedingensystematiek de doelmatigheid van het stelsel kunnen bevorderen. De commissie-Barkhuysen adviseert om het mogelijk te maken om in een team van ervaren en minder ervaren advocaten werkzaamheden te verrichten ten behoeve van één toevoeging. Dit lijkt het kabinet een nuttige aanbeveling. De onafhankelijke commissie zal dan ook gevraagd worden om per zaakscategorie in kaart te brengen of er onderscheid is aan te brengen in de gemiddelde tijdsbesteding door ervaren en minder ervaren advocaten. Tevens zal de commissie worden gevraagd of er ook werkzaamheden zijn binnen eenzelfde toevoeging die door inhoudelijk ondersteunend personeel worden uitgevoerd waarbij bij de puntentoekenning rekening zou moeten worden gehouden. De onafhankelijke commissie krijgt net als de commissie-Maan als uitgangspunt mee dat de herijking niet leidt tot een verhoging van de uitgaven. Daarnaast zal de commissie gevraagd worden de puntenaantallen voor consultatie- en verhoorbijstand in de eerste fase van het strafproces te evalueren. Voor dit onderdeel van de evaluatie zal de commissie (mede) gebruik kunnen maken van de monitor van de gemiddelde verhoorduur en het aantal verhoren.[17] De instelling van deze commissie zal zo spoedig mogelijk – het streven is rond de zomer – vorm krijgen. Daarbij worden uiteraard de NOvA en de raad betrokken.

Om in de toekomst makkelijker en sneller de puntenaantallen te evalueren, zal in het licht van de aanbevelingen van de commissie-Wolfsen en -Barkhuysen ter zake in overleg met raad en NOvA worden bezien in hoeverre, op welke wijze en op welk (wets-)niveau een verplichting kan worden gesteld aan rechtsbijstandverleners om gegevens waarop een evaluatie gebaseerd kan worden bij te houden. Hierbij kan gedacht worden aan een urenregistratie.

3.2.2.2 Trajecttoevoegingen

Ten aanzien van de financiering van rechtsbijstand in geval van een echtscheiding zal worden voorzien in een trajecttoevoeging, zoals de commissie-Wolfsen die voorstelt. Dit geeft advocaten en partijen de ruimte – en stimuleert ze daar ook toe – om een echtscheiding direct over de volle breedte af te wikkelen. Daarbij wordt, wat betreft de puntentoekenning, onderscheid gemaakt tussen echtscheidingen waarbij minderjarige kinderen betrokken zijn en echtscheidingen waarbij dat niet het geval is. Er wordt een wettelijke basis gecreëerd om deze trajecttoevoeging mogelijk te maken. Uiteraard worden de bevindingen van de hiervoor genoemde onafhankelijke commissie betrokken bij de definitieve puntentoekenning.

---

[16] *Kamerstuk* 25 600 VI, nr. 42.
[17] *Kamerstuk* 31 753, nr. 116.

De commissie-Wolfsen doet in het verlengde van de aanbeveling voor een trajecttoevoeging bij echtscheidingszaken tevens de aanbeveling te bezien in hoeverre dat instrument ook voor asielzaken opportuun is. De commissie die de puntentoedeling zal evalueren, wordt tevens gevraagd te bezien in hoeverre de vergoedingensystematiek bij asielrechtsbijstand vereenvoudigd kan worden. Daarbij wordt gevraagd in ieder geval de trajecttoevoeging te onderzoeken. Daarmee wordt tevens invulling gegeven aan de toezegging om te bezien in hoeverre rechtsbijstand in asielzaken efficiënter kan worden vormgegeven.[18] Ten aanzien van de door de commissie-Wolfsen voorgestelde pakkettoevoeging bij multiproblematiek wordt gevraagd aan de commissie hoe een dergelijke toevoeging er uit kan komen te zien en wanneer het een geëigend middel is.

3.2.2.3 Hoogte vergoeding per punt

Het kabinet neemt de uitgangspunten van de commissie-Wolfsen voor de vaststelling van de hoogte van de vergoeding per punt over. De commissie komt op een vergoeding van € 102,50 per punt. Toch adviseert zij ook om de huidige puntvergoeding, te weten € 105,61 per punt, niet te verlagen omdat de aanpassing van de basisvergoeding per punt in samenhang met de andere voorstellen van de commissie bezien dient te worden. Het kabinet neemt dit advies over. Net als de commissie-Wolfsen is het kabinet verder van mening dat de wijze van indexeren er voor moet zorgen dat de puntenvergoeding blijft aansluiten bij de ambtelijke schaal 12. Het kabinet komt, anders dan de commissie-Wolfsen die aanbeveelt om indexering conform ontwikkelingen van de ambtenarensalarissen toe te passen, tot de conclusie dat de huidige indexeringsbepaling, die ook wordt gehanteerd bij de tarieven voor gerechtsdeurwaarders en de vergoedingen voor bewindvoerders, daarvoor de beste garantie biedt. Wel zal periodiek de vergoeding worden gerelateerd aan een salariëring conform schaal 12. Bij afwijking daarvan kan deze dan opnieuw geijkt worden.

3.2.2.4 Vergoeding werkzaamheden in eerste lijn

Eerstelijnswerkzaamheden vragen om specifieke vaardigheden en niet alleen juridische, waarvoor een goede vergoeding moet worden geboden. Wanneer wordt gekozen voor de inzet van een advocaat of een mediator in de eerste lijn, het kabinet sluit de mogelijkheid daartoe immers niet uit, zal voor de vergoeding ook worden aangesloten bij een inkomen op schaal 12. Afhankelijk van de gekozen constructie wordt gekozen voor vaste bedragen of een vergoeding per punt. Daarnaast zal de raad worden gevraagd om mogelijkheden te verkennen contracten af te sluiten met advocaten, samenwerkingsverbanden of andere rechtsbijstandverleners. Dit zou zowel mogelijk moeten zijn voor eerstelijns als tweedelijns rechtsbijstand werkzaamheden.

3.2.2.5 Bewerkelijke zaken

Het kabinet wil de subsidiëring van bewerkelijke zaken vereenvoudigen en beter beheersen. Bij bewerkelijke zaken wordt per uur vergoed. De raad onderzoekt de wenselijkheid van beleid voor vaste vergoedingen voor veel voorkomende werkzaamheden, zoals getuigenverhoren. Hierbij zullen de door de commissie-Wolfsen genoemde gedifferentieerde vergoedingen voor complexe en eenvoudige werkzaamheden worden betrokken. Ook zal de raad de aanvullende subsidie in grotere eenheden dan thans gebruikelijk is kunnen toekennen. De raad zal zich bij de beoordeling van de extra-urenaanvraag kunnen laten bijstaan door een commissie. Deze

[18] *Handelingen II* 2012/13, 29 item 14, p. 61.

commissie zal vanuit de ervaring van haar leden de raad adviseren over de redelijkheid en noodzakelijkheid van de aanvraag om extra uren, hetgeen met name verstandig lijkt bij zeer complexe en/of omvangrijke zaken. Bij het instellen van een dergelijke commissie zal uiteraard rekening worden gehouden met de geheimhoudingsplicht van de advocatuur.

3.2.2.6 Maximumvergoeding

Bij de vergoedingensystematiek kunnen aanvullende voorwaarden worden gesteld. Een maximum aan inkomen dat kan worden verdiend in het stelsel kan, naast dat het past bij de aard van een met publieke middelen gefinancierd beroep, ook vanuit een kwaliteitsdoelstelling worden gehanteerd. De hoge kwaliteit die een rechtsbijstandverlener moet leveren stelt immers ook grenzen aan de hoeveelheid werk die hij kan aannemen. De raad hanteert al een begrenzing voor het aantal toevoegingen dat een rechtsbijstandverlener jaarlijks kan krijgen. Conform de aanbeveling van de commissie-Wolfsen wordt daarnaast een maximum van 900 te verwerven punten geïntroduceerd, voorzien van de door de commissie-Wolfsen genoemde uitzonderingsmogelijkheden. De raad kan vanuit het belang van het stelsel uitzonderingen maken, bijvoorbeeld vanwege regionale omstandigheden of bijzonderheden met betrekking tot de specialisatie waarop een advocaat zich heeft toegelegd. Daarnaast kan een uitzondering op de maximumvergoeding worden gemaakt voor een advocaat die nagenoeg fulltime bewerkelijke zaken doet. De consequenties voor de praktijk van het maximum van 900 te verwerven punten zullen in overleg met de raad en de NOvA nader in kaart worden gebracht. In een dergelijke situatie is het mogelijk dat een advocaat, door het verwerven van meer dan 900 punten, in het stelsel een inkomen vergelijkbaar met de ambtelijke schaal 15 verdient.

3.3 Inkomens- en vermogenstoets

Het kabinet neemt maatregelen om op een eerlijke wijze de inkomens- en vermogenspositie van de rechtzoekende te bepalen.

3.3.1 Eigen woning

De eigen woning zal, gelet op het advies van de commissie-Wolfsen, in de toekomst gaan meetellen in de vermogenstoets. Daarbij deelt het kabinet de analyse van de commissie dat de huidige vermogenstoets tot rechtsongelijkheid tussen rechtzoekenden kan leiden. Om voor rechtsbijstand in aanmerking te komen, moet het niet uitmaken of het vermogen van de rechtzoekende in een spaarpot zit of in een eigen woning. Bij de uitwerking zal in het bijzonder aandacht zijn voor de vraag hoe een rechtzoekende met vermogen dat in de woning besloten ligt tijdig in de kosten van rechtsbijstand kan voorzien nu dit vermogen in de regel niet op korte termijn aan de woning kan worden onttrokken. Eveneens zal er in de uitwerking op worden toegezien dat de maatregel niet juist tot vergroting van de rechtsongelijkheid tussen rechtzoekenden leidt. Hiervan zou sprake kunnen zijn als niet alle vormen waarin vermogen in de eigen woning kan worden opgebouwd in de vermogenstoets worden betrokken.

3.3.2 Inkomenspositie bij echtscheiding

Wat betreft aanspraak op gesubsidieerde rechtsbijstand bij echtscheiding wordt in de toekomst, anders dan nu het geval is, uitgegaan van het gezinsinkomen. Als uitgangspunt dient te gelden dat het dragen van de kosten voor rechtsbijstand een gezamenlijke verantwoordelijkheid van de scheidende partners is. De gezamenlijke verantwoordelijkheid waar men

voor koos toen men in het huwelijk trad, loopt door tot en met de afhandeling van de echtscheiding. Gewaarborgd zal moeten zijn dat partijen in staat worden gesteld om daadwerkelijk tot een echtscheiding te komen en in dat kader ook in staat moeten zijn om zich tot een advocaat te wenden, ook als de meestverdienende partner niet mee wil werken aan betaling van de advocaatkosten ten behoeve van de minstverdienende partner. Te allen tijde moet gewaarborgd zijn dat betrokkenen daadwerkelijke toegang tot rechtsbijstand hebben.

3.3.3 Positie verdachte bij schorsing inbewaringstelling

In het domein van het strafrecht zal een onderscheid worden gemaakt tussen in bewaring gestelde verdachten van wie de bewaring direct wordt geschorst en verdachten die daadwerkelijk in bewaring worden genomen. Indien een verdachte na directe schorsing van de bewaring vervolgens verdere rechtsbijstand nodig heeft, komt hij voor gesubsidieerde rechtsbijstand in aanmerking, indien hij aan de door de Wrb gestelde eisen voldoet. Van verdachten die op vrije voeten verkeren mag worden verlangd dat zij dit verder zelf regelen of, indien zij niet binnen de inkomensgrenzen van de Wrb vallen, de kosten voor aanvullende rechtsbijstand zelf dragen. Of de maatregel ook kan gelden bij verdachten van wie de bewaring niet direct, maar wel later wordt geschorst, wordt nader uitgewerkt.

3.4 Overkoepelend: regierol raad voor rechtsbijstand

Voor een goed en toekomstbestendig stelsel van rechtsbijstand en voor het welslagen van de in deze brief genoemde maatregelen is het noodzakelijk dat er een organisatie is die het totaalbeeld heeft over het stelsel en daarover regie voert: de raad. Onder regie verstaat het kabinet dat de raad het overzicht houdt over vraag (de rechtzoekenden) en aanbod (de rechtsbijstandverleners), dat hij onder meer in samenwerking met de dekens de kwaliteit van de rechtsbijstandverleners die werkzaam zijn binnen het stelsel nauwlettend bewaakt, een warme overdracht van gegevens organiseert en dat hij, waar wenselijk, innovaties doorvoert. Het nemen van regie betekent ook dat de raad in belangrijke mate bepaalt welke rechtsbijstand in de eerste lijn wordt geboden en welke geschillen toevoegwaardig zijn.

3.4.1 Samenvoeging raad en juridisch loket

Het kabinet vindt net als de commissie-Wolfsen een goede samenwerking tussen de raad en het juridisch loket essentieel om de hiervoor geschetste maatregelen door te kunnen voeren. Daarom zal de verlening van de eerstelijns rechtsbijstand onderdeel uit gaan maken van de organisatie van de raad. Het juridisch loket zal organisatorisch worden ondergebracht bij de raad. Aan de raad zal worden verzocht dit proces in gezamenlijkheid met het juridisch loket vorm te geven. Overigens vinden op dit moment al gesprekken plaats tussen beide organisaties over de intensivering van de huidige samenwerking.

3.4.2 Organisatorische positie raad

De commissie-Wolfsen beveelt aan om de zelfstandigheid en onafhankelijkheid van de raad te accentueren door aanpassingen te plegen in de organisatiestructuur. Ook acht de commissie het wenselijk dat de bevoegdheid van de Minister om beleidsregels te stellen met betrekking tot de taakuitoefening van de raad van advies uit artikel 5, eerste lid, Wrb wordt geschrapt. Deze aanbevelingen worden nagenoeg allemaal overgenomen.

Het kabinet acht het van essentieel belang dat er onafhankelijke besluitvorming plaatsvindt op toevoegingsaanvragen. Deze onafhankelijke oordeelsvorming is nu al voldoende gewaarborgd door de positionering van het bestuur van de raad als zelfstandig bestuursorgaan. Verder is de beslissingsbevoegdheid op verzoeken om een toevoeging rechtstreeks geattribueerd aan het bestuur van de raad. De Minister staat daarmee op afstand als het gaat om de individuele toekenning van toevoegingen; daar kan en mag hij zich niet mee bemoeien. Er bestaat ook geen hiërarchische verhouding tussen medewerkers van de raad en de Minister. Uit artikel 5, eerste lid, aanhef Wrb volgt dat (onder meer) artikel 9 van de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen (zbo's) van overeenkomstige toepassing is op de leden van de raad van advies. Hieruit vloeit voort dat een lid van de raad van advies geen aan de Minister van Veiligheid en Justitie ondergeschikte ambtenaar mag zijn. Er is dus ook geen sprake van een hiërarchische verhouding tussen de leden van de raad van advies en de Minister. Het instellen van een raad van toezicht in plaats van een raad van advies is niet nodig om de onafhankelijkheid van de raad te waarborgen en gaat bovendien in tegen het kabinetsbeleid ten aanzien van de aansturing van zbo's.[19] Het kabinet ziet in het rapport van de commissie-Wolfsen wel aanleiding de positie van de raad van advies als tegenwicht voor de raad van bestuur verder te verstevigen, onder meer door vast te leggen over welke onderwerpen hij door het bestuur van de raad en de Minister moet worden geconsulteerd. Ook het laten vervallen van de bevoegdheid van de Minister om ten behoeve van de taakuitoefening van de raad van advies beleidsregels te stellen, zal bijdragen aan de verdere versteviging van de onafhankelijke positie van de raad van advies.

3.4.3 Oriëntatietoets

De raad besluit op aanvragen om toevoegingen, nu en in de toekomst. De commissie-Wolfsen toont zich echter kritisch ten aanzien van de huidige high-trustwerkwijze, die de raad niet in staat zou stellen de vraag of een toevoeging het beste past bij de werkelijke behoefte van de rechtzoekende goed te beantwoorden. Volgens de commissie-Wolfsen moet daarom aan de high-trustwerkwijze een oriëntatietoets worden toegevoegd. De commissie-Barkhuysen hecht juist veel waarde aan de high-trustwerkwijze, omdat dit de beoordeling van de toevoegingaanvraag een gezamenlijke verantwoordelijkheid van de raad en de aanvragende rechtsbijstandverlener maakt.
Het kabinet is van mening dat de zogenaamde high-trustwerkwijze een goede methode is om de administratieve kant van de toevoegingaanvraag te organiseren. Daarnaast wordt in deze werkwijze aangesloten bij de deskundigheid van de aanvragende rechtsbijstandsverlener. Wel mist het kabinet een aanvullende beoordeling door de raad. De raad moet zich vanuit zijn wettelijke taak een oordeel vormen over de vraag of de bijstand van een advocaat voor de rechtzoekende de meest passende oplossing is. Of de verleende toevoeging aansloot bij de behoefte van de rechtzoekende en of het probleem niet langs andere weg had kunnen worden opgelost, laat zich bovendien achteraf vaak moeilijk vaststellen. De bevoegdheid te beslissen op de toevoegingaanvraag moet daarom op een inhoudelijker wijze worden ingevuld via de oriëntatietoets door de raad.

Dit betekent niet dat *alle* toevoegingaanvragen vooraf intensief door de raad in een zogenoemde oriëntatietoets getoetst behoeven te worden. Ten aanzien van sommige terreinen, zoals het strafrecht, is op voorhand duidelijk dat een toevoeging in de rede ligt. Ook de deskundigheid en verantwoordelijkheid van de aanvragende rechtsbijstandverlener blijven

---

[19] *Kamerstuk* 25 268, nr. 83.

een rol spelen. Daarnaast is een intensieve toetsing over de gehele linie en een groot aantal oriëntatiegesprekken niet doelmatig uit het oogpunt van administratieve lasten en uitvoeringskosten.

In overleg met de raad, de NOvA en het juridisch loket zal periodiek bezien worden welke categorieën van toevoegingsaanvragen aanleiding geven om nader te onderzoeken of toevoeging van een advocaat nog steeds het meest geschikte instrument is voor de oplossing van een probleem. In elk geval zal de situatie waarin sprake is van meervoudig gebruik van toevoegingen door de rechtzoekende altijd aanleiding zijn voor een grondige oriëntatietoets. Dit geldt ook in het geval een toevoeging wordt aangevraagd voor werkzaamheden die het juridisch loket kan verrichten, bijvoorbeeld in de vorm van een eenvoudige behandeling. In zaken waar een oriëntatiegesprek niet noodzakelijk wordt geacht, hoeven rechtzoekenden derhalve niet langs de eerste lijn voor de oriëntatietoets.

Het advies dat de rechtzoekende in de eerste lijn heeft ontvangen zal bij de oriëntatietoets een belangrijk element zijn. Als dit advies ontbreekt of de aanvraag bij de raad twijfel oproept over de rechtmatigheid of doelmatigheid van een toevoeging zal de raad navraag doen bij de betreffende rechtsbijstandsverlener en desgewenst de rechtzoekende oproepen voor een oriëntatiegesprek in de eerste lijn. Een uitnodiging voor een oriëntatiegesprek zal voor de rechtzoekende niet vrijblijvend zijn. Een weigering om gehoor te geven aan de uitnodiging voor een oriëntatiegesprek zal als weigeringsgrond voor een toevoeging gelden.

3.4.4 Regie bij massaschadezaken

Wat betreft massaschadezaken merkt het kabinet op dat het voorstel van de commissie-Wolfsen om te komen tot een gebundelde behandeling van dit soort zaken in lijn ligt met het streven van het kabinet gelijksoortige procedures collectief af te doen. Bij de uitwerking van de wijze waarop in collectieve schadevergoedingsacties in rechtsbijstandzaken aan min- en onvermogenden wordt voorzien, wordt zoveel mogelijk aangesloten bij de keuzes die gemaakt worden in het wetsvoorstel naar aanleiding van de motie-Dijksma om te komen tot een efficiënte en effectieve afwikkeling van massaschadezaken.[20] Of gebundelde afdoening mogelijk is, zal onder meer worden beoordeeld door in het verleden afgegeven toevoegingen. Om effectief regie te kunnen voeren over meervoudig gebruik is in ieder geval nodig dat de raad en het juridisch loket over een (klantvolg)systeem beschikken, zodat het ontstaan van meerdere problemen met dezelfde rechtsvraag vroegtijdig kan worden gesignaleerd.

Overigens wijst het kabinet erop dat momenteel door de ministeries van Veiligheid en Justitie en Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties wordt bezien of aanpassingen in de Algemene wet bestuursrecht nodig zijn om, met name in het sociaal domein, te komen tot een meer integrale geschilbeslechting. In dat kader wordt bijvoorbeeld aandacht besteed aan de door de commissie-Wolfsen opgeworpen vraag of op dit terrein de vaste bezwaar- en beroepstermijn van zes weken moet worden verruimd, zodat in één bezwaar- en beroepsprocedure meerdere met elkaar samenhangende besluiten en handelingen in het kader van dezelfde rechtsbetrekking aan de orde kunnen komen.

---

[20] *Kamerstuk* 33 000 XIII, nr. 14; zie voorts de brief van 14 december 2015: *Kamerstuk* 31 762, nr. 4.

3.4.5 Inning eigen bijdrage

De eigen bijdrage heeft een belangrijke afwegingsfunctie voor rechtzoekenden. Daarom is het beleid van het kabinet erop gericht dat het niet-innen van de eigen bijdrage wordt voorkomen. Dat kan nog beter door, zoals de commissie-Wolfsen adviseert, de inning van de eigen bijdrage te laten uitvoeren door de raad in plaats van door de rechtsbijstandverleners zelf. De raad draagt daarbij het incassorisico. Naast de inkomensafhankelijke hoogte van de eigen bijdrage zal de raad daarbij ook over de mogelijkheid blijven beschikken om rechtzoekenden die – gelet op hun individuele omstandigheden – zelf niet in staat kunnen worden geacht om de laagste eigen bijdrage te betalen hiervan volledig vrij te stellen (nihilstelling). Daarnaast wordt het mogelijk dat de raad in bijzondere gevallen een passende betalingsregeling kan treffen (bijvoorbeeld door de eigen bijdrage in meerdere termijnen te laten betalen of de eigen bijdrage in een individueel geval te verlagen zonder dat deze nihil wordt). Door het creëren van dergelijke mogelijkheden tot individueel maatwerk in de Wrb, streeft het kabinet er op deze wijze naar dat deze regeling gezien haar aard en doel, in het kader van de Participatiewet wordt beschouwd als een «passende en toereikend voorliggende voorziening». In dat geval bestaat er op grond van artikel 15 Participatiewet geen recht op (aanvullende) bijzondere bijstand.

3.5 Diversen

De commissie-Wolfsen doet enkele aanbevelingen die zien op besluitvorming rond wijzigingen in het stelsel. Het betreft de aanbeveling om bij nieuwe wetgeving inzichtelijk te maken of en op welke wijze rekening wordt gehouden met de gevolgen voor de gesubsidieerde rechtsbijstand en de aanbeveling ten aanzien van de onwenselijkheid korte-termijnwijzigingen in het stelsel door te voeren uit budgettaire overwegingen. In plaats daarvan moeten er, aldus de commissie, duurzame wijzigingen plaatsvinden, gebaseerd op inzicht in de achtergronden en oorzaken van opvallende ontwikkelingen in de uitgaven. Van dezelfde strekking zijn de aanbeveling van de commissie-Barkhuysen dat bij wijziging van wet- en regelgeving een rechtsbijstandeffectenrapportage zou moeten plaatsvinden, alsmede de door uw Kamer op 9 april 2013 aangenomen motie van de leden Berndsen-Jansen (D66) en Oskam (CDA), waarin het kabinet wordt verzocht om in de toelichting bij wetsvoorstellen expliciet in te gaan op het kosteneffect voor de gefinancierde rechtsbijstand.[21] Het kabinet onderschrijft het belang van het goed in beeld brengen, meewegen en aan het parlement presenteren van de gevolgen van nieuwe wetgeving voor het stelsel van gesubsidieerde rechtsbijstand. Dit is ook vervat in het Integraal Afwegingskader voor beleid en regelgeving (IAK). Al geruime tijd zijn in het IAK een handreiking en controlevragen opgenomen over de gevolgen van het voorgenomen beleid of regelgeving voor de rechtsbijstand. Het kabinet zal toezien op een juiste en volledige toepassing van het beoordelingskader, zodat dit maximaal kan bijdragen aan de duurzaamheid van het stelsel.

3.6 Andere inzichten

De aanbevelingen van de commissie-Wolfsen ten aanzien van het afschaffen van de zogeheten onderdelentrechter, het afschaffen van de bezwaarfase en hoger beroep bij het weigeren van een toevoeging en het creëren van een begrotingsfonds neemt het kabinet niet over. Hiermee verdwijnt overigens het evenwicht tussen de maatregelen niet. In het navolgende wordt op deze aanbevelingen nader ingegaan.

---

[21] *Kamerstuk* 31 753, nr. 59.

3.6.1 Onderdelentrechter

De commissie-Wolfsen beveelt aan de zogenoemde onderdelentrechter te schrappen uit de Algemene wet bestuursrecht (Awb). Het schrappen van de onderdelentrechter zou meebrengen dat in het vervolg een onderdeel dat in de fase van bezwaar niet ter discussie is gesteld in beroep wel mag worden bestreden. Als variant hierop noemt de commissie de optie de onderdelentrechter alleen te laten gelden voor zaken waarin de rechtzoekende in de fase van bezwaar niet door een advocaat is bijgestaan.

De regeling waarop de aanbeveling betrekking heeft, betreft artikel 6:13 Awb en de toepassing daarvan in de bestuursrechtelijke jurisprudentie. Artikel 6:13 Awb bepaalt dat geen beroep bij de bestuursrechter kan worden ingesteld door een belanghebbende aan wie redelijkerwijs kan worden verweten dat hij geen zienswijze in het kader van de zogeheten uniforme openbare voorbereidingsprocedure van afdeling 3.4 Awb naar voren heeft gebracht of (voor de gevallen waarin die procedure niet geldt) geen bezwaarschrift tegen het besluit heeft ingediend. Doelstelling van de bepaling is dat degene die bezwaren heeft tegen een besluit (of onderdeel daarvan), deze in beginsel zo volledig mogelijk en zo vroeg mogelijk kenbaar maakt aan het bestuursorgaan. Er wordt een «voorstructurering» van het geschil bij de bestuursrechter bewerkstelligd.[22] Voldoet een belanghebbende niet aan art. 6:13 Awb, dan verklaart de bestuursrechter het beroep in beginsel niet-ontvankelijk, tenzij betrokkene niet kan worden verweten dat hij geen zienswijzen in het kader van de uniforme openbare voorprocedure heeft ingebracht of geen bezwaar heeft gemaakt.

Net als de commissie-Wolfsen is het kabinet voorstander van een zo efficiënt en effectief mogelijke wijze van afdoening van geschillen; zie ook de eerder genoemde verkenning door de ministeries van Veiligheid en Justitie en Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties om met name in het sociaal domein te komen tot een meer integrale geschilbeslechting. Onnodig (door)procederen en strategisch procedeergedrag – al dan niet gericht op het bereiken van uitstel – moeten worden voorkomen. Naar het oordeel van het kabinet draagt de in artikel 6:13 Awb opgenomen regeling juist bij aan deze doelstellingen. De bestaande regeling en de wijze waarop daar in de bestuursrechtelijke jurisprudentie uitwerking aan is gegeven, maakt het minder lonend om in verschillende fases verschillende argumenten in te zetten en in dat kader verschillende toevoegingen aan te vragen, nu een toevoeging wordt verstrekt per zaak of procedure. De onderdelentrechter bevordert bovendien het maken van een integrale afweging door het betreffende bestuursorgaan. Wanneer argumenten of bezwaren pas later in de procedure op tafel mogen komen, wordt de kans groter dat een bestuursorgaan pas later, als het besluit al bij de rechter ligt, tot het oordeel moet komen dat het oorspronkelijke besluit onjuist of op ondeugdelijke gronden genomen is.

3.6.2 Vervallen bezwaarfase en hoger beroep

Bij het weigeren van een toevoeging moet volgens de commissie-Wolfsen een eenvoudige voorziening voor beroep op de rechter open staan. Daarbij zou de bezwaarfase moeten vervallen met behoud van de ervaring die met de proactieve en informele behandeling van bezwaarschriften is opgedaan. Het kabinet onderschrijft het belang van een eenvoudige procedure die rechtzoekenden snel antwoord geeft op de vraag of zij gesubsidieerde rechtsbijstand kunnen verkrijgen voor de oplossing van hun probleem. Het kabinet ziet echter de bezwaarfase juist als een informele, laagdrempelige procedure om bestuursrechtelijke geschillen te

---

[22] *Kamerstuk* 29 421, nr. 3, blz. 6.

beslechten, die onnodige procedures bij de bestuursrechter voorkomt. Er vindt een integrale heroverweging plaats, zowel van de rechtmatigheid als de doelmatigheid van het besluit. Momenteel wordt circa 70 procent van de geschillen met de raad over de verlening van een toevoeging met behulp van de informele aanpak beslecht in de bezwaarfase. Naar de mening van het kabinet komt deze informele aanpak beter tot zijn recht in de bezwaarfase dan in de beroepsfase. Overigens bestaat in bijzondere gevallen al de mogelijkheid om de raad te verzoeken om toepassing te geven aan de in de Awb opgenomen mogelijkheid om met wederzijds goedvinden de bezwaarprocedure over te slaan dan wel per omgaande op het bezwaarschrift te beslissen. Het opvolgen van de aanbeveling om de mogelijkheid van hoger beroep tegen besluiten van de raad te beperken zou naar de mening van het kabinet afdoen aan de mogelijkheden die rechtzoekenden hebben om op te komen voor hun rechten en afbreuk doen aan rechtseenheid.

3.6.3 Begrotingsfonds

Verder beveelt de commissie-Wolfsen aan om het vermogen van de raad onder te brengen in een zogenoemd begrotingsfonds.[23] Uit het oogpunt van rijksbreed budgettair beleid is er echter grote terughoudendheid met het instellen van begrotingsfondsen. Het instellen van een begrotingsfonds beperkt de mogelijkheden tot een algehele jaarlijkse politieke prioriteitenstelling bij de aanwending van de algemene middelen, omdat de voor een fonds bestemde middelen in beginsel meerjarig geoormerkt worden voor een bepaald doel.[24] Ook acht het kabinet het in tijden van budgettaire krapte niet wenselijk om extra vermogen – dat uit de lopende begroting zou moeten worden gefinancierd – bij de raad onder te brengen. De aanbeveling wordt daarom niet overgenomen.

4. Financiële gevolgen

De maatregelen zullen naar verwachting bijdragen aan een betere budgettaire beheersing van de overheidsuitgaven aan rechtsbijstand. Daarbij moet aangetekend worden dat de financiering van de gesubsidieerde rechtsbijstand een zogenoemde open-einde-regeling is en niet met zekerheid te voorspellen is hoe het beroep op gesubsidieerde rechtsbijstand zich zal ontwikkelen. Daarnaast dient er rekening mee gehouden te worden dat sommige maatregelen, zoals de inrichting van de eerste lijn, tijd nodig zullen hebben om zich in de praktijk uit te ontwikkelen.

[23] «Een begrotingsfonds is een fonds dat «eigen» inkomsten en uitgaven kent die in beginsel over de jaren heen – met elkaar in evenwicht moeten zijn. De uitgaven bestaan uit de kosten gemaakt voor de rechtsbijstand. Als er in enig jaar geld overblijft, blijft dat gereserveerd voor rechtsbijstand. Als er tekorten ontstaan, worden deze eerst gedekt uit de overschotten van voorgaande jaren en vervolgens kan een fonds ook wel eens «rood staan» bij het Ministerie van Financiën. Idealiter bestaan de inkomsten uit heffingen of bronnen die enigszins gerelateerd zijn aan de uitgaven.» (commissie-Wolfsen, 2015, p. 222).

[24] *Kamerstuk* 34 426, nr. 3.

In de brief betreffende de ontwerpbegroting 2016 van Veiligheid en Justitie zijn middelen gereserveerd voor onder andere de rechtsbijstand.[25] De financiële gevolgen voor de overheidsuitgaven aan rechtsbijstand zoals nu ingeschat, zijn verwerkt in de Voorjaarsnota. In de Voorjaarsnota zijn vanuit de gereserveerde middelen extra middelen toegevoegd voor rechtsbijstand ter dekking van de verwachte uitgaven na invoering van de maatregelen. De extra middelen dienen onder meer om autonome (volume)ontwikkelingen (PMJ) en de extra financiële gevolgen van de aangekondigde verruiming van de mogelijkheden van rechtsbijstand in het kader van ZSM en de invoering van het recht van verdachten op een raadsman bij het politieverhoor op te vangen.

Bedragen x € 1 miljoen[1]	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Begroting 2016 Rechtsbijstand	440	378	372	370	370	370
Voorjaarsnota: verwacht effect maatregelenpakket (incl. investeringen/implementatiekosten)	0	6	– 1	– 18	– 28	– 37
Voorjaarsnota: extra middelen rechtsbijstand (o.a. PMJ, ZSM, raadsman en politieverhoor, asiel)	8	74	66	67	67	66
Totaal beschikbaar op VenJ-begroting na Voorjaarsnota voor rechtsbijstand	448	458	437	419	409	399

[1] Het artikelonderdeel 32.2 m.b.t. rechtsbijstand van de begroting van het Ministerie van Veiligheid en Justitie bestaat uit meerdere uitgaven. Naast de uitgaven aan het stelsel voor gesubsidieerde rechtsbijstand hebben de uitgaven betrekking op onder andere het Register beëdigde tolken en vertalers (Rbtv) en uitgaven aan gerechtsdeurwaarders voor toevoegingszaken. In deze tabel zijn deze uitgaven aan Rbtv en gerechtsdeurwaarders voor toevoegingszaken buiten beschouwing gelaten. Ter vergelijking met de in paragraaf 1 opgenomen tabel en de daar genoemde bedragen: door de commissie-Wolfsen zijn de overige uitgaven in het kader van de verlening van rechtsbijstand (zie ook de toelichting in voetnoot 4) buiten beschouwing gelaten. In de tabel hier met betrekking tot de VenJ-begroting is wel rekening gehouden met deze overige uitgaven (circa € 18 mln. per jaar).

Met de implementatie van de maatregelen zijn investeringen en implementatiekosten gemoeid. De verwachting is dat invoering van de maatregelen de rechtsbijstanduitgaven met € 37 miljoen zullen verlagen in 2021. De voornaamste oorzaak van deze verlaging is dat door een efficiëntere inzet van de eerste lijn er minder relatief dure toevoegingen afgegeven hoeven te worden.

Bij de kwantificering van het verwachte effect kunnen (nog) niet alle maatregelen worden doorgerekend. Dit betreft zowel maatregelen waarvan verwacht wordt dat zij de uitgaven zullen verlagen als maatregelen die de uitgaven zullen verhogen.
Voorts blijft het een raming. Autonome ontwikkelingen, waaronder de moeilijk voorspelbare gedragseffecten, kunnen de uitkomst doen wijzigen.[26]
Met de toevoeging van de extra middelen in de Voorjaarsnota is in totaal vanaf 2021 bijna € 400 miljoen beschikbaar op de begroting van het Ministerie van Veiligheid en Justitie voor uitgaven aan het stelsel van gesubsidieerde rechtsbijstand.

5. Vervolg

De voorgestelde maatregelen bevatten een programma om het stelsel van gesubsidieerde rechtsbijstand duurzaam te maken. Voor veel maatregelen geldt dat wetgevende maatregelen nodig zijn. Bovendien zijn de maatre-

[25] *Kamerstuk* 34 300 VI, G.
[26] In het rapport van de commissie-Wolfsen is een ruwe inschatting van de financiële effecten van de door de commissie aanbevolen maatregelen opgenomen. Deze financiële inschatting wijkt af van het in de tabel weergegeven effect. Het verschil wordt met name verklaard doordat de commissie zich gebaseerd heeft op de gerealiseerde uitgaven van de raad voor rechtsbijstand in 2013 en hier uitgegaan wordt van de PMJ 2017. Ook zijn door de commissie investeringen en implementatiekosten niet meegenomen.

gelen niet van de ene op de andere dag in de praktijk gerealiseerd. Als bijlage bevat deze reactie een overzicht van de voorgestelde maatregelen met bijbehorende planning[27].

Voor veel aanbevelingen geldt dat verdere uitwerking niet mogelijk is zonder betrokkenheid van onder andere de NOvA, de raad en het juridisch loket. Voor de verdere implementatie van deze kabinetsreactie worden de komende periode dan ook nog meerdere expertsessies georganiseerd. Bovendien zal verdere uitwerking plaatsvinden in nauwe samenwerking met die meest betrokken partijen.

Vanwege de sleutelpositie die de raad heeft, zal aan hem worden gevraagd om voorbereidingen en veranderingen die primair werkprocessen binnen de raad en het juridisch loket raken zo spoedig mogelijk in gang te zetten. Voor wat betreft de maatregelen die enkel aanpassing in de uitvoering betreffen, zal in overleg met onder andere de raad, het juridisch loket en de NOvA worden bezien of daarmee nog dit jaar een aanvang kan worden genomen.

6. Overig

6.1 Beleidsdoorlichting rechtsbijstand

Het Ministerie van Veiligheid en Justitie heeft recent een beleidsdoorlichting rechtsbijstand uitgevoerd[28]. Deze doorlichting ziet op artikelonderdeel 32.2 van de VenJ-begroting voor wat betreft de onderdelen die betrekking hebben op de gesubsidieerde rechtsbijstand. De beleidsdoorlichting heeft voornamelijk tot doel de doeltreffendheid en doelmatigheid van het gevoerde beleid te beoordelen. De opdracht aan de commissie-Wolfsen sluit in grote mate aan bij de doelstelling van de beleidsdoorlichting, zodat de commissie met haar eindrapportage materieel reeds in een belangrijk deel van de beleidsdoorlichting heeft voorzien. Om deze reden heeft de eindrapportage van de commissie-Wolfsen een belangrijke bron voor de beleidsdoorlichting gevormd en is pas met de beleidsdoorlichting begonnen na ommekomst en bestudering van het rapport van de commissie-Wolfsen. Tegen deze achtergrond moeten ook de opmerkingen worden bezien die ten aanzien van het proces van de totstandkoming van de beleidsdoorlichting zijn gemaakt door de onafhankelijke deskundige van het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (dat oordeel is als bijlage bij de beleidsdoorlichting gevoegd). Ondanks het feit dat de beleidsdoorlichting in een zeer korte tijd tot stand gebracht diende te worden, heeft deze door een aantal verbeterslagen naar haar oordeel substantieel gewonnen aan regie, inhoud, leesbaarheid en analytisch gehalte. Dit geldt met name ten aanzien van de kernvragen van doeltreffendheid en doelmatigheid.

In de beleidsdoorlichting wordt ten aanzien van doelbereiking en doeltreffendheid de algemene conclusie getrokken dat de overkoepelende doelstelling van het stelsel – een adequaat voorzieningenniveau – in overwegende mate wordt gerealiseerd. Op enkele onderdelen worden knelpunten in de doeltreffendheid en doelmatigheid van het stelsel geconstateerd. Naar de mening van het kabinet worden deze op een adequate en evenwichtige wijze door middel van de maatregelen in deze kabinetsreactie geadresseerd.

---

[27] Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl
[28] Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl

Naast deze knelpunten worden in de beleidsdoorlichting een aantal lacunes in de beleidsinformatie opgemerkt die nodig is om de doeltreffendheid en doelmatigheid van het stelsel volledig te kunnen beoordelen. Zo ontbreekt het aan goed meetbare criteria om vast te stellen of de eerste lijn een adequaat niveau van toegang tot rechtsbijstand waarborgt. Verder wordt in de beleidsreactie de conclusie van de commissie-Wolfsen overgenomen dat over de juridisch-inhoudelijke kwaliteit van de dienstverlening van rechtsbijstandsverleners in het algemeen, en dus ook bij rechtzoekenden, te weinig bekend is. Tot slot bestaat weinig inzicht in de mate waarin de online voorzieningen van het juridisch loket en de raad voor rechtsbijstand bewerkstelligen dat rechtzoekenden zelf hun juridische problemen kunnen oplossen. De bevindingen uit de beleidsdoorlichting ten aanzien van de verbetering en aanvulling van beleidsinformatie worden opgepakt bij de monitoring die zal plaatsvinden op de effecten van de in deze brief aangekondigde maatregelen. U treft de beleidsdoorlichting als bijlage aan.

6.2 Tariefregulering

Op 26 mei 2015 heeft de Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie uw Kamer het rapport «Tariefregulering in de advocatuur. Onderzoek naar de voor- en nadelen» toegezonden. Dit onderzoek, waarvoor samen met het Ministerie van Economische Zaken opdracht was gegeven, is in opdracht van het WODC uitgevoerd door de Rijksuniversiteit Groningen en door Pro Facto opgesteld. De aanleiding voor het doen van dit onderzoek naar de tariefregulering in de advocatuur vormde het beleidsvoornemen van toenmalig Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie rond het stelsel van gesubsidieerde rechtsbijstand waarbij ook aandacht werd besteed aan de toegang tot het recht voor rechtzoekenden die niet binnen het stelsel vallen. In dit rapport wordt een genuanceerd beeld geschetst van de effecten van de verschillende vormen van tariefregulering. Daartoe zijn tariefstelsels in verschillende landen bekeken waarbij ook rekening is gehouden met de eigenheid van de rechtssystemen. De belangrijkste conclusie van het rapport is dat in geen van de bestudeerde stelsels de belangrijkste problemen – namelijk het niet transparant zijn van prijs en kwaliteit – wordt opgelost. Tariefregulering leidt niet per definitie tot lagere prijzen en een betere toegankelijkheid van het recht.

De commissie-Wolfsen heeft ook kennisgenomen van dit rapport en heeft overwogen voor de groep rechtzoekenden die niet binnen het stelsel vallen een aparte voorziening te treffen, maar concludeert op basis van het eerder genoemde rapport «Rechtshulp gemist?» dat hiertoe geen noodzaak is. Rechtzoekenden die vanwege hun draagkracht geen beroep op gesubsidieerde rechtsbijstand kunnen doen, doen namelijk niet minder vaak een beroep op rechtsbijstand. Dit betekent dat de rechtzoekende die buiten het stelsel van gesubsidieerde rechtsbijstand valt geen hogere drempel in de toegang tot een rechtsbijstandverlener ervaart door de gehanteerde prijsstelling van de rechtsbijstandverlening.

Gelet op het voorgaande zal het kabinet voorshands niet inzetten op het reguleren van de tarieven die advocaten in rekening brengen bij rechtzoekenden die niet binnen het stelsel vallen. In de overwegingen van het kabinet heeft voorts meegespeeld dat er in de advocatuur de afgelopen jaren met veel meer tariefstructuren wordt gewerkt. Zo is bekend dat wordt gewerkt met bijvoorbeeld vaste prijzen, gratis kennismakingsgesprek, gratis inloopspreekuur, een soort abonnement alsmede het achteraf matigen van de prijs. Het kabinet is verheugd dat de advocatuur door de veelheid aan tariefstructuren inspeelt op de wensen van de rechtzoekenden.

7. Tot slot

Met de in deze brief geschetste maatregelen wordt de weg geëffend naar een meer toekomstbestendig stelsel van gesubsidieerde rechtsbijstand, waarin de problemen waarmee rechtzoekenden worden geconfronteerd en een adequate oplossing daarvan centraal staan. De maatregelen vragen om een grote inspanning van organisaties in en rondom het stelsel. Ook om die reden zal het kabinet erop toezien dat vanaf het moment van invoering de effecten van de maatregelen goed worden gemonitord, zodat gericht kan worden bijgestuurd waar dat noodzakelijk of wenselijk is.

De Minister van Veiligheid en Justitie,
G.A. van der Steur